

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah sumber daya alam yang sangat berperan penting bagi kehidupan umat manusia baik sebagai tempat melakukan segala aktivitas dipermukaan bumi. Meningkatnya peran tanah untuk memenuhi berbagai kebutuhan manusia, sedangkan tanah yang tersedia semakin sempit karena penggunaannya untuk berbagai macam kebutuhan diantaranya untuk tempat tinggal, lahan pertanian, lahan perkebunan, tempat usaha dan pembangunan fasilitas umum. Populasi penduduk di Indonesia yang semakin meningkat tiap tahunnya berpengaruh terhadap kebutuhan tanah, sehingga kepastian hukum tentang pemanfaatan tanah sangat penting.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”. Berdasarkan pasal tersebut, seluruh kekayaan alam baik di permukaan bumi maupun di dalam bumi, termasuk tanah penguasaannya ada pada negara. Hal ini telah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Pengelolaan pertanahan pada akhirnya bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dalam hal hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk pula dengan perbuatan-perbuatan hukum yang terkait dengan sumber daya alam itu. Tujuan lain dari pengelolaan pertanahan

adalah untuk mewujudkan keteraturan terkait penyelenggaraan dan administrasi terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah yang berdampak pada kesinambungan pembangunan di Indonesia.

Otonomi daerah memberikan keleluasaan terhadap daerah untuk mengatur, mengurus dan melaksanakan jalannya pemerintahannya sendiri, kekayaan yang dimiliki daerah dikelola oleh pemerintah daerahnya sendiri, dan juga untuk mendanai jalannya pemerintahan di daerah. Dalam tingkat pemerintahan kota dan kabupaten maka pemerintah daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengelola seluruh kekayaan yang dimiliki daerahnya untuk keperluan menjalankan pemerintahan.

Sistem otonomi daerah juga berdampak ke pemerintahan desa. Kekayaan desa diatur dan dikelola oleh pemerintah desa untuk membiayai agar pemerintahannya dapat berjalan serta pembangunan yang di desa sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kekayaan desa digunakan untuk mendanai seluruh kebutuhan yang dibutuhkan oleh desa dalam menjalankan pemerintahannya dan pembangunan desa.

Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Aset Desa, desa didefinisikan Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa

masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebuah desa menurut Soetardjo Kartohadikusumo merupakan kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri merupakan pemerintahan terendah di bawah camat.¹ Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang selanjutnya disebut APB Desa diperlukan untuk pembiayaan dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan desa, yang didalamnya terdapat perencanaan operasional atau kegiatan dari program umum pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah desa yang mengatur target minimal penerimaan dan maksimal pengeluaran keuangan desa. Untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Desa yang selanjutnya disebut PAD, pemerintah desa memiliki wewenang untuk memanfaatkan seluruh kekayaan Desa, yang didalamnya terdapat tanah kas desa atau aset seperti bangunan milik desa yang merupakan kekayaan pemerintah desa sebagai salah satu sumber asli PAD.

Penyelenggaraan pemerintahan desa didukung penyelenggaraannya oleh tanah kas desa yang merupakan bagian dari tanah desa. yang seluruh kekayaannya untuk dapat terselenggarakan pemerintahan, pembangunan, kesejahteraan untuk kemajuan masyarakat desa dan dapat dilepas sebagai obyek bagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan dalam rangka tertib administrasi tentang pengelolaan tanah kas desa diperlukannya aturan khusus untuk mengatur perihal tanah kas desa. Dalam rangka

¹ Kartohadikusumo, Soetardjo. 1953, *Desa*, Jakarta: Balai Pustaka. Hlm 2

penyelenggaraan pemerintah daerah hal tersebut juga terkandung didalam UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 yaitu bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa sangat bergantung pada pemerintah desa dalam mengelola dan mengoptimalkan potensi desa. Salah satu potensi yang dimiliki desa adalah tanah desa yang merupakan sumber pendapatan desa dan dikelola dalam APB Desa. Pemerintah desa melakukan pemanfaatan tanah desa baik dilakukan oleh pemerintah desa sendiri maupun dengan pihak lain. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa untuk menjamin adanya payung hukum yang lebih kuat untuk pengelolaan tanah desa. Dalam Pasal 1 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, tanah desa yaitu :“tanah desa didefinisikan sebagai tanah yang asal-usulnya dari Kasultanan dan/atau Kadipaten yang dikelola oleh Pemerintah Desa berdasarkan hak *Anggaduh*, yang jenisnya terdiri dari Tanah Kas Desa, *Pelungguh*, *Pengarem-Arem*, dan tanah untuk kepentingan umum. Dan tanah desa memiliki bagian yaitu tanah kas desa yang digunakan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan desa.”

Dalam Pasal 11 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa disebutkan sebagai berikut : “Tanah Desa disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa dengan

status hak pakai di atas tanah milik Kasultanan untuk Tanah Desa yang Hak *Anggaduhnya* dari Kasultanan atau status hak pakai di atas tanah milik Kadipaten untuk Tanah Desa yang Hak *Anggaduhnya* dari Kadipaten.”

Pemanfaatan tanah kas desa dilakukan dengan cara penggunaan digarap sendiri untuk pertanian dan non pertanian, disewakan, bangun guna serah atau bangun serah guna dan kerja sama penggunaan. Penggunaan tanah kas desa harus mendapatkan izin dari kasultanan atau kadipaten, dalam hal penggunaan tanah kas desa yang digarap sendiri untuk pertanian tidak perlu mendapatkan izin dari kasultanan atau kadipaten.

Surat permohonan izin penggunaan tanah kas desa dilengkapi dengan :

- a. identitas pihak yang akan menggunakan Tanah Kas Desa;
- b. peraturan desa mengenai pemanfaatan Tanah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7;
- c. Keputusan Kepala Desa;
- d. Persetujuan BPD;
- e. Sket lokasi;
- f. Rekomendasi kesesuaian rencana tata ruang;
- g. Surat pernyataan dari Pemerintah Desa bahwa Tanah Kas Desa yang dimohonkan memang benar dalam penguasaan Pemerintah Desadan tidak sedang dalam sengketa;
- h. Surat pernyataan dari pihak yang akan menggunakan Tanah Kas Desa, yang berisikan pernyataan tidak akan menambah keluasan penggunaan Tanah Kas Desa yang diizinkan;

- i. Surat pernyataan dari pihak yang akan menggunakan Tanah Kas Desa, yang berisikan pernyataan tidak akan mengalihkan izin penggunaan tanah kas desa kepada pihak lain;
- j. Surat pernyataan dari pihak yang akan menggunakan Tanah Kas Desa, yang berisikan pernyataan tidak akan mengalihfungsikan sesuai dengan perizinannya;Daftar hadir sosialisasi rencana penggunaan Tanah Kas Desa; dan
- k. Proposal penggunaan Tanah Kas Desa, yang memuat paling sedikit:
 - 1. Maksud dan tujuan penggunaan Tanah Kas Desa;
 - 2. Data tanah yang meliputi:
 - a) Persil Tanah Kas Desa;
 - b) Letak Tanah Kas Desa, yang berisikan nama:
 - 1) Pedukuhan;
 - 2) Desa;
 - 3) Kecamatan; dan
 - 4) Kabupaten.
 - c) Luas Tanah Kas Desa yang akan digunakan; dan
 - 3. Jangka waktu yang diperlukan untuk penggunaan Tanah Kas Desa.

Tanah kas desa adalah tanah yang dikuasai oleh pemerintah desa dan hasil pemanfaatannya menjadi sumber pendapatan desa. Inventarisasi aset tanah kas desa merupakan langkah awal yang dapat diambil pemerintah desa guna optimalisasi pemanfaatan tanah kas desa sebagai sumber pendapatan

desa tersebut. Salah satu sumber PAD yaitu tanah kas desa yang menimbulkan suatu kebutuhan terhadap pengaturan atas kekayaan milik desa. Tidak efisien dan transparan dalam penyelenggaraan pengelolaan kekayaan desa jika tidak ada peraturan yang mengaturnya. Sehingga diperlukan peraturan yang mengatur dan mengawasi jalannya pengelolaan kekayaan desa.

Peranan penguasa merupakan salah satu sendi efektifitas hukum itu sendiri dalam segala situasi dan kondisi yang tengah dihadapi dalam bidang hukum tersebut masing-masing. Bila dipandang dari sudut Hukum Tata Negara, maka peranan langsung penguasa terhadap warga dalam segala bidang hukum pada umumnya ada 3 macam yakni:

1. Perizinan
2. Pengawasan (sebagai langkah preventif)
3. Penindakan (sebagai langkah represif).²

Untuk pengawasan yang lebih baik, maka Kepala Desa memiliki tanggung jawab terhadap rakyat desa, yang disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepala desa juga wajib memberikan laporan pertanggung jawaban kepada rakyat desa, menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawaban, dan harus tetap memberi kesempatan kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk menanyakan dan atau memberikan keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal berkaitan

² Purbacaraka, Purnadi dan Halim, A. Ridwan. 1984, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Hlm. 39.

dengan pertanggung jawaban yang dimaksud. Kelanjutan Pengaturan mengenai desa seperti pembentukan, penghapusan, penggabungan, perangkat pemerintahn desa, keuangan desa dan lain-lain sebagainya dilakukan oleh kabupaten dan kota yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Perda) mengacu pada pedoman yang ditetapkan Pemerintah.³

Desa Banjarasri Kecamatan Kalibawang merupakan salah satu desa di Kabupaten Kulon Progo dengan luas wilayah 1.142,0015 Ha. Pemerintah desa Banjarasri Memiliki tanah desa berupa tanah kas desa dan tanah *pelungguh* seluas 386,642 Ha. Tanah kas desa ada yang dikelola sendiri oleh Pemerintah Desa Banjarasri maupun disewakan kepada pihak lain. Sebagian besar tanah kas Desa Banjarasri disewakan kepada masyarakat. Tanah untuk kas desa tersebut yang dikerjasamakan dengan pemerintah kabupaten dibangun untuk kepentingan umum. Tanah untuk kas desa Desa Banjarasri juga ada yang disewakan kepada perusahaan swasta, yaitu kepada CV. DOLANDESO untuk lahan kawasan wisata pendidikan budaya dan. Hasil dari kerjasama tersebut menjadi pendapatan asli desa yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan desa.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pemanfaatan Tanah Kas Desa di Desa Banjarasri?
2. Apakah pelaksanaan pengelolaan Tanah Kas Desa di desa Banjarasri Kecamatan Kalibawang Kabupaten Kulonprogo telah sesuai dengan

³ Widjaja, HAW. 2007, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 148.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pemanfaatan Tanah Kas Desa di Desa Banjarasri.
2. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengelolaan Tanah Kas Desa di desa Banjarasri Kecamatan Kalibawang Kabupaten Kulonprogo telah sesuai dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara Teoritis manfaat dari penelitian ini adalah untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya tentang hukum agraria menyangkut pengelolaan terhadap tanah kas desa.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis manfaat dari penelitian ini sebagai tambahan informasi dan referensi bagi semua pihak baik masyarakat, kalangan akademik, atau mahasiswa yang tertarik untuk menambah pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara pada khususnya.